

Agir sur le programme économique mondial

Les économies des pays en développement gagnent en importance

La Banque mondiale estime que, d'ici 2010, les pays en développement représenteront plus de la moitié de la formation de capital et de la consommation mondiale. Pourtant, dans le monde ésoérique des politiques économiques et monétaires internationales, les pays en développement doivent lutter pour faire entendre leur voix chez leurs voisins industrialisés du Nord.

C'est le Groupe intergouvernemental des Vingt-Quatre – mieux connu sous la désignation plus simple de G-24 – qui est la voix du monde en développement dans les discussions sur l'établissement du programme économique mondial. Créé il y a plus de 30 ans, le G-24 a fait face à une tâche titanesque lorsqu'il a voulu exposer les questions qui préoccupent les pays en développement dans le cadre des délibérations du plus vaste G-77, dominé par les pays industrialisés et riches du Nord, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI).

Tant le G-24 que le G-77 sont des créations de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et ils continuent de fonctionner sous son égide. Ils ont pour rôle d'aider à l'établissement des politiques de la Banque mondiale et du FMI relativement aux questions de finances internationales. Toutefois, dès le début, le G-24 s'est trouvé désavantagé autour du tapis vert parce qu'il n'avait pas les capacités voulues pour mener des recherches sur les questions complexes qu'il aurait dû approfondir afin de faire valoir efficacement son point de vue.

Le soutien technique initial du projet, administré par la CNUCED, était fourni par le système des Nations Unies par le truchement de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche. Le financement était organisé par l'entremise du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), mais en raison d'une disposition du PNUD qui interdit le financement de projets au-delà de 10 ans sans contrepartie financière, le versement des fonds provenant du PNUD a pris fin en 1986. Aussi le Groupe a-t-il fait appel à l'aide du CRDI. Le projet original, lancé en 1988 pour trois ans, avait pour objectif « d'aider les pays en développement

à renforcer leurs capacités de négociation des questions monétaires internationales, leurs capacités techniques pour les interventions en cas d'urgence et leurs capacités de participer et de contribuer à toutes les étapes des discussions et des négociations dans le cadre de la structure établie par le FMI et la Banque mondiale ».

Un vaste programme

Officiellement, le projet s'appelait Service de soutien technique (SST), mais au sein du G-24 il est tout simplement désigné comme le programme de recherche. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- ❑ continuer de renforcer la capacité du G-24 de contribuer efficacement aux délibérations des institutions financières internationales;
- ❑ faire en sorte que les pays en développement puissent participer à diverses tribunes dans le cadre des débats sur la réforme de l'architecture financière internationale;
- ❑ renforcer les capacités des pays en développement de concevoir des politiques qui contribuent à la création d'un environnement financier propice aux investissements et réduire leur vulnérabilité aux bouleversements externes, en particulier ceux qui sont dus aux fluctuations des marchés mondiaux;
- ❑ veiller à ce que les décideurs des pays en développement comprennent mieux certaines questions complexes comme le fonctionnement des marchés internationaux et l'interdépendance du commerce, des investissements et de la finance;



- ❑ sensibiliser davantage les pays industrialisés à la nécessité d'intégrer une « dimension développement » aux discussions sur les finances internationales et la réforme des institutions.

Au départ, le CRDI s'est engagé pour trois ans, mais le Centre a continué à prendre part aux quatre phases du projet SST qui se sont échelonnées sur près de 15 ans. Pendant ce temps, le programme de recherche est devenu, pour la majorité des intervenants, « l'initiative qui a cimenté le G-24 ». Les autres formes d'appui, qu'il soit financier ou en nature, viennent désormais de la CNUCED, des gouvernements du Danemark et des Pays-Bas, et des gouvernements des pays du G-24 eux-mêmes.

Le SST a entrepris plus de 100 études de recherche. Parmi les produits les plus visibles du programme figurent 11 ensembles de volumes sur *Les questions financières et monétaires internationales dans les années 1990* ainsi que des douzaines de rapports de recherche publiés par la CNUCED dans les *Documents de travail – Série G-24* (en anglais seulement). Ces études avaient pour objet d'apporter une analyse technique rigoureuse exposant le point de vue des pays du Sud au dialogue en cours avec le FMI et la Banque mondiale – le type de recherche et d'analyse qui jusque-là avait été l'apanage des institutions financières internationales participantes. Ces publications visaient également à attirer l'attention des membres du G-24 sur les nouveaux enjeux.

En plus des recherches sur le développement, le programme était aussi une source d'idées nouvelles dont ont pu profiter non seulement le milieu des politiques publiques partout dans le monde, mais aussi les universités et instituts de recherche. En outre, ce programme a permis au CRDI d'établir des liens plus étroits avec les décideurs et les institutions qui travaillent dans ce domaine spécialisé du développement.

Des liens étroits avec les décideurs

G. K. (Gerry) Helleiner, économiste de renom et professeur émérite d'économie à l'Université de Toronto, a été coordonnateur de la recherche pour le SST de 1991 à 1999. Diana Tussie, une des analystes qui a évalué le projet du CRDI, a souligné que Helleiner était « un directeur de projet très actif » qui a assisté aux réunions des sous-ministres et des ministres du G-24 et à celles de son conseil d'administration. Il a également fortement fait valoir que les pays en développe-

ment devrait avoir un rôle plus important à jouer dans les affaires financières internationales.

Helleiner a fait remarquer qu'au milieu des années 1990, les pays en développement représentaient 44 % de la production mondiale sur le plan de la parité des pouvoirs d'achat. « Selon les prévisions, la croissance des pays en développement, en tant que groupe, devrait presque doubler comparative-ment à celle des pays industrialisés au cours de la prochaine décennie », affirme-t-il. « Les pays en développement (et d'autres pays non membres du G-7) sont importants tant du point de vue économique que démographique et ils deviennent aussi très rapidement beaucoup plus importants dans l'économie mondiale. »

Pour illustrer cette importance, Helleiner indique que « lors de la récession que le monde industrialisé a connue en 1991, les trois quarts des exportations mondiales, qui atténuaient les problèmes, étaient destinées aux marchés des pays en développement ».

Bien qu'il ait réussi à faire valoir la nécessité d'un rôle accru pour les pays du G-24, Helleiner a dû faire face à des problèmes plus communs dans les activités quotidiennes du programme de recherche, en particulier dans le domaine des communications. Ainsi, on a constaté que les listes d'envoi utilisées pour la diffusion des résultats de la recherche étaient souvent désuètes, si bien que les documents ne parvenaient pas à leurs destinataires. Diana Tussie signale également que « beaucoup pensaient qu'en advenant les résultats aux directeurs exécutifs, le reste de l'appareil national en prendrait connaissance ».

Plusieurs de ces problèmes ont été surmontés au cours de la deuxième phase du projet, de 1993 à 1996, et d'importantes mesures ont été prises dès le départ pour accroître la « propriété » du programme du G-24 par les pays membres eux-mêmes. Il s'agit, en l'occurrence, des pays qui ont contribué au financement et à la création de nouveaux mécanismes pour orienter la recherche et évaluer les besoins en matière de politiques. À ce titre, le Groupe technique a été un élément clé, déclare Tussie.

« En réunissant les chercheurs et les représentants du G-24 et en leur permettant d'échanger dans un cadre officiel, le Groupe technique servait d'intermédiaire entre le programme de recherche et le G-24. On espérait, par ce mécanisme susceptible de favoriser le dialogue, réduire l'écart entre la recherche et les politiques. »



Une nouvelle orientation

De 1996 à 2000, au cours de la troisième phase du projet, qui devait s'avérer cruciale, on a de nouveau tenté de favoriser l'établissement de liens plus étroits entre les chercheurs et les décideurs. Outre la création d'un Bureau de liaison pour donner un accès plus direct aux directeurs exécutifs, des rencontres informelles entre les chercheurs et les décideurs des pays du G-24 ont été l'occasion de fournir directement au programme de recherche des renseignements sur l'élaboration des politiques.

C'est aussi durant cette phase du projet que Helleiner a pris sa retraite et que Dani Rodrik, professeur d'économie politique internationale à la John F. Kennedy School of Government de l'université Harvard a été nommé au poste de coordonnateur de la recherche. Rodrik s'est immédiatement employé à améliorer la diffusion et la vulgarisation des résultats du programme de recherche. La diffusion sur Internet a aussi commencé – un progrès important qui allait permettre l'accès universel aux données du programme. Autre tentative d'accroître l'accessibilité des documents : certains rapports de recherche ont été complétés par de brefs exposés de principe sur des sujets stratégiques. En raison des délais de production, les documents ont cessé d'être publiés sous forme d'ensembles de volumes; ils ont plutôt été publiés conjointement par la CNUCED et l'université Harvard comme documents de travail ponctuels.

Fait tout aussi important : on a adopté une nouvelle orientation avec l'intention d'atteindre un plus vaste auditoire et d'influer sur les politiques publiques à l'échelle mondiale tout en contribuant davantage au débat universitaire sur les questions financières et monétaires internationales. Cette nouvelle orientation a marqué un tournant par rapport aux neuf années précédentes, alors que le programme de recherche visait systématiquement les directeurs exécutifs des pays du G-24 comme auditoire de prédilection, explique Diana Tussie. Cette démarche différente n'a pas été sans créer une certaine tension entre le coordonnateur de la recherche, qui préconisait le changement à long terme, et le Bureau de liaison qui penchait en faveur de recherches fondées sur la demande.

Aspect encore plus fondamental, l'étendue des responsabilités du coordonnateur de la recherche et le rôle que d'autres intervenants étaient appelés à jouer dans le projet, qui n'avaient jamais été officiellement définis, est devenu un objet de débat. Contrairement à Helleiner, pour qui le projet était la propriété du G-24, Rodrik s'estimait plutôt tenu

de rendre compte principalement à la CNUCED qui, pour sa part, considérait le projet de soutien technique du G-24 semblable à n'importe quel autre service de soutien offert par l'organisme.

La divergence tenait en partie à la différence de perception de ce qui constitue le processus d'élaboration des politiques, croit Tussie. « On estime traditionnellement que l'élaboration des politiques est un processus linéaire dans le cadre duquel les postulats et les documents sont préparés, puis présentés aux décideurs qui les utilisent pour les négociations et la prise de décisions », indique-t-elle, ajoutant qu'une telle conception n'a plus cours aujourd'hui. Dans les premières années, bon nombre des intervenants du G-24 avaient foi en l'approche linéaire, convaincus que les rapports de recherche pouvaient avoir une influence directe sur les politiques. Même aujourd'hui, « on espère encore que les sous-ministres et les ministres liront ces rapports et qu'ils se laisseront influencer par leurs lectures ».

Il existe une autre possibilité pour influencer sur les politiques publiques. Il s'agit d'une démarche de clarification « pénétrante » selon laquelle la recherche influe directement sur la « circulation et la percolation » des idées pendant un certain temps. Helleiner comparait cette approche à l'action de l'eau qui s'écoule goutte à goutte sur un rocher jusqu'à ce que celui-ci finisse par céder. Pour Rodrik, en revanche, si l'approche linéaire est plus immédiate, l'approche éclairante est davantage axée sur la modification des politiques sous l'effet de l'évolution des perceptions.

On ne sait pas au juste quelle utilisation on fait des résultats du programme de recherche et les divers participants ont des points de vue différents quant aux personnes et organismes qui en font usage et comment ils s'en servent. Ainsi, Aziz Ali Mohammed, du Bureau de liaison du G-24, estime que les rapports préparés par le SST sont vraisemblablement lus par les personnes qui se trouvent aux échelons inférieurs de l'appareil d'élaboration des politiques. Par contre, Rodrik croit que les directeurs exécutifs et leurs adjoints sont les principaux utilisateurs de ces documents.

Patrick Akatu, ancien directeur exécutif pour le Nigéria, est d'avis que ces rapports sont de haut niveau mais qu'ils n'atteignent pas le milieu chargé de l'élaboration des politiques à la Banque mondiale et au FMI. Il affirme que la recherche « est utile pour comprendre le contexte dans lequel se fait l'élaboration des politiques, mais qu'elle ne l'est guère lorsqu'il s'agit de négocier certaines questions précises à l'ordre du jour quotidien ».





Néanmoins, Diana Tussie conclut que le fait que le G-24 ait un programme de recherche officiel sanctionne dans une certaine mesure les enjeux exposés par les pays en développement. Qui plus est, le fait que le directeur général du FMI et le président de la Banque mondiale assistent aux réunions du G-24 donnent une grande légitimité aux questions qu'ils soulèvent. Enfin, le fait que le programme de recherche reçoive des fonds de donateurs multinationaux est un autre signe d'acceptation.

Évaluation de l'influence sur les politiques

L'étude de l'influence du programme de recherche sur les politiques publiques, menée par le CRDI, détermine trois types d'influence :

- ❑ **Le renforcement des capacités de concevoir les politiques** : soit perfectionner les connaissances; appuyer le développement de nouvelles idées et renforcer les capacités de communiquer ces idées; favoriser l'éclosion de nouveaux talents pour la recherche et l'analyse.

- ❑ **L'élargissement des horizons politiques** : semblable à la démarche de clarification comme moyen d'influer sur les politiques, la forme d'influence qui en résulte se traduit souvent par l'introduction de nouveaux concepts et de nouvelles idées à l'ordre du jour, et par l'adoption par les chercheurs et d'autres spécialistes de nouveaux points de vue éclairés par une meilleure compréhension des enjeux. C'est là une des plus importantes formes d'influence qui puissent être attribuées au programme de recherche.
- ❑ **La modification des orientations stratégiques** : correspond à une nouvelle conception fondamentale de la modification des programmes ou des politiques. On considère cette composante comme étant un objectif à long terme du programme de recherche, bien que dans certains cas des changements soient attribuables à l'influence du seul programme de recherche.

Quelques leçons à retenir

- ❑ Le programme de recherche devrait être mis sur pied à l'issue des négociations, en veillant en particulier à l'opportunité de son lancement afin de maximiser l'utilisation que pourront en faire les directeurs exécutifs.
- ❑ Il faut mettre en place un mécanisme officiel pour rapprocher les chercheurs et les représentants des pays en développement afin de jeter un pont entre la recherche et les politiques.
- ❑ Plus les rapports de recherche seront longs et théoriques, moins ils risquent d'être utiles.
- ❑ L'accroissement des connaissances, l'appui des bénéficiaires de la recherche afin qu'ils puissent développer de nouvelles idées, renforcer les capacités de communiquer ces idées et de les diffuser; et favoriser l'éclosion de nouveaux talents pour la recherche et l'analyse sont autant de moyens de développer les capacités d'élaboration des politiques.
- ❑ En fin de compte, la recherche ne sera vraiment utile que si l'on adopte un plan de diffusion des résultats aux personnes les plus susceptibles de s'en servir.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation/politique